

POSTBUS 3007 2001 DA HAARLEM

Aan de raden van de Noord-Hollandse gemeenten.

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

mw. W.J.C. de Wit-Scholten

AD/KAB/IBT

Telefoonnummer 023 514 4618

scholtenw@noord-holland.nl

1 | 8

**Betreft: Kaderbrief financieel toezicht 2018**

Verzenddatum

14-04-2017

Geachte raad,

Kenmerk

940054/940074

Zoals wellicht bekend moeten wij ieder jaar beslissen of een gemeente onder de werking van het zogenoemde preventieve financieel toezicht moet komen. Onze besluiten daartoe richten zich primair op het al dan niet aanwezig zijn van een begrotingsevenwicht. Verder zijn van belang de kaders en criteria genoemd in de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht, het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv) en het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 2014.

Uw kenmerk

Om de transparantie hierin te vergroten, informeren wij u – net als vorig jaar – met een brief over een aantal toetsaspecten en ontwikkelingen waaraan wij bij uw eerstvolgende begroting nadrukkelijk aandacht zullen besteden.

GEMEENTE BEEMSTER	
zaaknr.:	
documentnr.:	1368708
ingek. d.d.:	18 APR. 2017
behandelaar:	RGTB
archieffcode:	

In deze brief gaan wij in op de volgende toetsaspecten/ontwikkelingen:

- Precariobelasting
- Ontwikkelingen Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv)
- Structureel en reëel evenwicht
- Verbonden partijen
- Onderhoud kapitaalgoederen

DUALISME	
1 Begroting Raad/Grt	
1 Doeljaar	FADB 1368711

### Precariobelasting

Gemeenten kunnen belasting heffen op ondergrondse kabels en leidingen van nutsbedrijven en netwerken. Het Rijk heeft besloten deze precariobelasting af te schaffen. Gemeenten die deze belasting heffen kregen tien jaar de tijd om de effecten van hun inkomensderving te kunnen opvangen. Deze overgangstermijn is nu door het Rijk beperkt

Postbus 3007

2001 DA Haarlem

Telefoon (023) 514 3143

Fax (023) 514 3030

Houtplein 33

2012 DE Haarlem

www.noord-holland.nl

en teruggebracht tot een termijn van vijf jaar (uiterlijk tot 1 januari 2022). Wij adviseren gemeenten die gebruik maken van deze heffing een plan op te stellen om de wegvallende baten in de komende vijf jaar zodanig in de begrotingen te verwerken dat na die periode ook een structureel sluitend evenwicht kan worden geborgd.

### **Ontwikkelingen Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv)**

#### *Activeren van investeringen met maatschappelijk nut*

Het activeren van investeringen met maatschappelijk nut heeft financiële effecten die leiden tot structurele kapitaallasten, die ook structureel gedekt moeten worden. Daarnaast kent het activeren op de langere termijn een kostenverhogend effect door de rentecomponent. Dit is een extra kostenpost. Wij rekenen erop dat u hiermee rekening houdt bij het opstellen van de (meerjaren)begroting en de beheerplannen.

#### *Notitie Grondexploitatie*

##### Rente

Bij de wijziging van het BBV en de invoering van de Vennootschapsbelasting (Vpb) voor de lagere overheden is de toerekening van rente een belangrijk aandachtspunt.

De toegestane toe te rekenen rente aan Bouwgronden in exploitatie (BIE) moet worden gebaseerd op de *daadwerkelijk te betalen rente* over het vreemd vermogen. Dit percentage moet als volgt worden bepaald:

- het rentepercentage van de direct aan de grondexploitatie gerelateerde financiering in het geval van projectfinanciering;
- het gewogen gemiddelde rentepercentage van de bestaande leningenportefeuille van de gemeente, naar verhouding vreemd vermogen/totaal vermogen, indien geen sprake is van projectfinanciering;

Het is niet toegestaan om rente toe te rekenen aan BIE over het eigen vermogen en als de gemeente geen externe financiering heeft.

##### Disconteringsvoet

De disconteringsvoet die moet worden gehanteerd in de berekening van de contante waarde ten behoeve van het treffen van een verliesvoorziening voor negatieve grondexploitaties is voor alle gemeenten gelijk gesteld en gekoppeld aan het streefpercentage van de ECB voor de inflatie, zijnde 2%.

##### Looptijd grondexploitatiecomplex

Om de risico's die samenhangen met zeer lang lopende projecten te beperken is de richttermijn van een grondexploitatiecomplex maximaal 10 jaar. Deze 10 jaar moet voortschrijdend worden gezien en er kan alleen gemotiveerd van worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is geautoriseerd door uw raad en

verantwoord is in de begroting en de jaarstukken. De motivatie moet tevens zijn voorzien van passende risico-beperkende beheersmaatregelen op basis van de specifieke omstandigheden.

#### *Notitie Rente*

In de notitie Rente 2017 wordt ingegaan op de verwerking van de rentelasten en -baten in de begroting en jaarstukken. De bepalingen en richtlijnen van deze notitie treden in werking met ingang van het begrotingsjaar 2018. Eerdere toepassing bij de begroting 2017 was niet verplicht maar werd wel aanbevolen.

Voor het inzicht in de rentelasten van externe financiering, de berekening van het renteresultaat en de wijze van rentetoerekening adviseren wij het renteschema uit de notitie Rente op te nemen in de paragraaf financiering.

#### **Structureel en reëel evenwicht**

##### *Structureel evenwicht*

Als structurele lasten gedekt zijn door structurele baten is sprake van structureel evenwicht. Dit geldt per jaarschijf. Hiervoor is het van belang dat uit de begroting duidelijk blijkt welke geraamde baten en lasten structureel van aard zijn en welke incidenteel. Het overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten en van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves zijn hierbij belangrijke documenten. Het structureel begrotingssaldo kan alleen bepaald worden door het begrotingssaldo te zuiveren van incidentele baten en lasten. Het is daarom van belang dat u de vereiste overzichten ook daadwerkelijk gebruikt voor het bepalen en presenteren van het structureel begrotingssaldo. Voor het onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten, verwijzen wij naar de notitie Incidentele en structurele baten en lasten van de commissie BBV.

##### *Reëel evenwicht*

Het reëel evenwicht houdt in dat de ramingen volledig, realistisch en haalbaar zijn. Wanneer wij van oordeel zijn dat ramingen onvoldoende reëel zijn, kunnen wij een negatieve bijstelling doorvoeren op het structureel begrotingssaldo. Dit kan mogelijk betekenen dat wij hierdoor van oordeel zijn dat uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht is en dat uw gemeente niet in aanmerking komt voor repressief toezicht.

##### *Bepalen van het structureel en reëel evenwicht*

Bij onze toets of uw begroting structureel en reëel in evenwicht is, spelen diverse onderwerpen een rol.

### *Vaststellingsbesluit begroting*

Het vaststellingsbesluit van de begroting moet een volledig beeld geven van de besluitvorming door de raad. Indien van toepassing dient dit besluit ook de volgende zaken te bevatten:

- de wijzigingen die zijn aangebracht op de conceptbegroting (dit kan uiteraard ook via een afzonderlijke begrotingswijziging);
- investeringskredieten die bij vaststelling van de begroting beschikbaar gesteld worden;
- als het begrotingsjaar een tekort heeft, maar de meerjarenraming in evenwicht is, de wijze waarop het begrotingsjaar sluitend is gemaakt (bijvoorbeeld door een onttrekking aan de algemene reserve).

### *Opschuivend sluitend meerjarenperspectief*

Als er alleen evenwicht is in de laatste jaarschijf van de meerjarenraming 2019–2021, beoordelen wij of er sprake is van opschuivend sluitend meerjarenperspectief. Hiervan is sprake als ook bij de begroting 2017 alleen de laatste jaarschijf in evenwicht was. Om voor repressief toezicht in aanmerking te komen, mag er geen sprake zijn van opschuivend perspectief. Als bij de begroting 2017 alleen de laatste jaarschijf in evenwicht was, dienen bij de begroting 2018 in beginsel minimaal de laatste twee jaarschijven in evenwicht te zijn.

### *Algemene uitkering uit het gemeentefonds*

De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt geraamd op basis van reële uitgangspunten en tenminste de mei (juni)circulaire 2017 met de daarin opgenomen uitkeringsfactoren en de effecten van de herijking van het gemeentefonds. Wij vragen u de meerjarige berekeningen (2018 tot en met 2021) van de algemene uitkering, zoals u die hanteert in uw (meerjaren)begroting, eventueel na begrotingswijziging, mee te zenden met de vastgestelde begroting (inclusief de gehanteerde eenheden en bedragen per eenheid).

### *Looncompensatie*

In het kader van reëel ramen verwachten wij dat u rekening houdt met de budgettaire effecten van de loonstijgingen zoals opgenomen in de circulaire die u heeft gehanteerd voor het ramen van de algemene uitkering. Dit kan door verwerking in de ramingen van de personele lasten/organisatiekosten of door het ramen van een stelpost voor zover de eigen eerder vastgestelde uitgangspunten afwijken van die in de gehanteerde circulaire.

### *Prijscompensatie*

In het kader van reëel ramen verwachten wij ook dat u (als u de algemene uitkering op basis van lopende prijzen raamt) aan de lastenkant van de meerjarenraming rekening houdt met een mutatie van de prijsontwikkeling van ten minste het in de gehanteerde circulaire

genoemde Bruto Binnenlands Product. Voor zover een afwijkend percentage wordt toegepast voor prijsstijgingen/indexering van prijsgevoelige subsidies verwachten wij dat dit in de programmabegroting wordt beargumenteerd.

#### *Bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen*

Bezuinigingsmaatregelen die in de begroting en/of meerjarenraming zijn opgenomen beoordelen wij op hardheid en haalbaarheid. Het is noodzakelijk dat u de raming van bezuinigingsmaatregelen c.q. taakstellingen reëel onderbouwt. Deze moeten concreet op programmaniveau zijn ingevuld en ook het proces dat bij het concretiseren gevolgd gaat worden moet vastliggen. Als wij de ramingen onvoldoende reëel onderbouwd vinden, zullen wij de gepresenteerde begrotingssaldi negatief bijstellen. Deze negatieve bijstelling kan tot gevolg hebben dat de (meerjaren)begroting naar ons oordeel niet structureel en reëel in evenwicht is, waardoor uw gemeente niet in aanmerking komt voor repressief toezicht.

Om de financiële inzichtelijkheid te vergroten adviseren wij u een integraal beeld van de opgenomen bezuinigingsmaatregelen, taakstellingen en stelposten te presenteren in een paragraaf Taakstellingen en stelposten. In deze paragraaf kunt u in één oogopslag de opgenomen bezuinigingen c.q. taakstellingen zien die verspreid in de begroting op programmaniveau zijn opgenomen en/of de nog openstaande taakstellingen in de meerjarenraming. Daarnaast kunt u hier aandacht besteden aan de voortgang van eerder door u vastgestelde bezuinigingsmaatregelen. Hetzelfde geldt voor eventuele stelposten (inschattingen of al vrij gemaakte begrotingsruimte) voor toekomstige financiële onzekerheden.

#### **Bezuiniging verbonden partijen**

Taakstellingen die u oplegt aan verbonden partijen, zoals gemeenschappelijke regelingen, beoordelen wij alleen als reëel, wanneer de verbonden partij op algemeen bestuurlijk niveau heeft besloten dat deze opgelegde taakstelling daadwerkelijk en concreet wordt ingevuld.

#### **Verbonden partijen**

Verbonden partijen, zoals gemeenschappelijke regelingen, kunnen van majeure betekenis zijn zowel voor de realisatie van het beleid van de deelnemende partijen als voor de financiële gevolgen daarvan. In de notitie Verbonden partijen (oktober 2016) van de commissie BBV wordt daarom ingegaan op een bewustwording van gemeenten van de governance aspecten en het optimaal benutten van de instrumenten voor bestuur en toezicht.

Voor gemeenschappelijke regelingen is een goed meerjarenbeleidsplan en een daarop gebaseerde (meerjaren)begroting essentieel voor zowel de gemeenschappelijke regeling als voor de deelnemende gemeenten. U kunt dan in uw (meerjaren)begroting rekening houden met de ontwikkelingen bij de gemeenschappelijke regelingen en, zo nodig, daarop sturen.

Goed inzicht in de risico's van uw verbonden partijen is van belang voor het totale inzicht in de risico's die uw gemeente loopt. Wij verzoeken u daarom in uw paragrafen Verbonden partijen en Weerstandsvermogen en risicobeheersing beleid op te nemen met betrekking tot de sturing op financiële risico's op gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen.

Ook verzoeken wij u in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing de risico's van die verbonden partijen op te nemen die onvoldoende weerstandscapaciteit hebben en de risico's geheel of gedeeltelijk afwenden op de deelnemers.

### **Onderhoud kapitaalgoederen**

Vanuit de zorg voor een structureel goed, veilig en efficiënt leef-, werk- en woonmilieu voor de burger geven de gemeenten jaarlijks aanzienlijke bedragen uit aan het verkrijgen/vervaardigen en onderhouden van kapitaalgoederen. Het is belangrijk dat uit de paragraaf blijkt in hoeverre de budgetten voldoende van omvang zijn om het door de raad vastgestelde beleid te kunnen uitvoeren. De paragraaf "onderhoud kapitaalgoederen" bevat de belangrijkste informatie over de kapitaalgoederen, ten minste van wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Deze paragraaf geeft inzicht in:

- a. *het actueel beheerplan;*
- b. *het van toepassing zijnde kwaliteitsniveau;*
- c. *de financiële vertaling van de consequenties van het door de raad vastgesteld kwaliteitsniveau onderhoud in de begroting;*
- d. *achterstallig onderhoud.*

#### *a. Actueel beheerplan*

Een beheerplan is actueel wanneer deze niet ouder is dan vier jaar. Dit in navolging op de aanbeveling van de commissie BBV. In de paragraaf dient een globaal beeld te worden gegeven van het beleidskader voor het onderhoud van kapitaalgoederen.

#### *b. Kwaliteitsniveau*

De raad bepaalt het kwaliteitsniveau en stelt het budget beschikbaar om dit kwaliteitsniveau te handhaven. De raad is autonoom om het kwaliteitsniveau vast te stellen. Dit kwaliteitsniveau mag echter niet onvoldoende zijn. Kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties moeten worden voorkomen. Het minimale niveau waarop er nog geen sprake is van kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties is voor

wegenonderhoud bijvoorbeeld niveau C (in het geval de CROW normen worden toegepast).

*c. Financiële vertaling*

Het is van groot belang dat de opgenomen raming in de begroting in overeenstemming is met het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau. Wanneer deze overeenstemming ontbreekt, kunnen wij het geraamde budget aanmerken als een niet reële raming.

De lasten van regulier, klein onderhoud dienen in het jaar van uitvoering ten laste van de exploitatie te worden gebracht. Hierbij moet worden gedacht aan maatregelen die noodzakelijk zijn om het object blijvend naar behoren te laten functioneren of haar representativiteit te laten behouden.

De lasten van groot onderhoud kapitaalgoederen kunnen op twee manieren verwerkt worden in de begroting/jaarrekening:

- De lasten worden in het jaar van uitvoering direct ten laste van de exploitatie gebracht.
- De lasten komen ten laste van een vooraf gevormde voorziening (artikel 44 lid 1c BBV) in het geval de lasten gelijkmatig verdeeld worden over verschillende begrotingsjaren.

Het BBV kent dus niet de mogelijkheid om onderhoudslasten via een bestemmingsreserve te egaliseren. Sommige gemeenten hebben de voorzieningen voor groot onderhoud kapitaalgoederen laten vrij vallen. Meestal omdat niet meer werd voldaan aan de voorwaarde van het hebben van een actueel beheerplan. In de praktijk zien wij dat gemeenten als tijdelijke oplossing een bestemmingsreserve groot onderhoud kapitaalgoederen instellen om, gedurende de periode dat het beheerplan wordt geactualiseerd, de onderhoudslasten te egaliseren.

*d. Achterstallig onderhoud*

Uit de paragraaf dient te blijken of er sprake is van achterstallig onderhoud en wat de omvang daarvan is. Wij verwachten dat u ook zichtbaar maakt welke maatregelen u treft om deze achterstanden in te halen. De lasten van het wegwerken van achterstallig onderhoud dienen ineens ten laste van de exploitatie te worden gebracht. Het betreffen incidentele lasten.

**Tot slot**

Indien u inhoudelijke vragen heeft naar aanleiding van deze brief, kunt u contact opnemen met de financieel toezichthouder van uw gemeente.

Een afschrift van deze brief hebben wij ter kennisname gezonden aan het college van burgemeester en wethouders.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,  
namens dezen,

Sectormanager Kabinet,  
mw. mr. H.W. Verschuren

Deze brief is digitaal vastgesteld en daarom niet ondertekend.